**Deutscher Bundestag** **Drucksache 15/2273**
**15. Wahlperiode** 19. 12. 2003

# Antwort
## der Bundesregierung

### auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
### – Drucksache 15/2041 –

## Europäische Chemikalienpolitik nach dem Entwurf der REACH-Verordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 29. Oktober 2003 hat die EU-Kommission einen Verordnungsentwurf beschlossen über ein System zur Registrierung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien (registration, evaluation and authorisation of chemicals, sog. REACH-Verordnung), mit dem die EU-Chemikalienpolitik neu geregelt werden soll.

Die geplanten Regelungen werden absehbar massive Auswirkungen nicht nur auf die Chemieindustrie, sondern auf die gesamte Wirtschaft haben, da die chemische Industrie für nahezu alle Bereiche Zulieferer ist und auch andere Industriezweige unmittelbar von den Regelungen betroffen sind. Trotz einiger Verbesserungen, die im Rahmen des Konsultationsprozesses gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen der EU-Kommission erreicht wurden, bleibt es nach wie vor beim stoffbezogenen Ansatz bei der Risikobewertung. Außerdem wird weiterhin der zu erwartende überzogene bürokratische Aufwand kritisiert und werden Doppelregelungen befürchtet.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt, dass die EU-Kommission den Entwurf der REACH-Verordnung am 29. Oktober 2003 nach mehrjähriger Vorbereitungszeit nunmehr verabschiedet hat. Damit kann die konkrete Beratung der Verordnung in den Rechtsetzungsgremien beginnen und eine Befassung auch des Europäischen Parlaments noch in dieser Legislaturperiode erfolgen. Auf die Defizite des geltenden europäischen Chemikalienrechts und die Notwendigkeit seiner grundlegenden Reform hatte der EU-Umweltministerrat bereits im Juni 1999 unter deutscher Ratspräsidentschaft hingewiesen. Den dortigen Forderungen ist die EU-Kommission mit der Vorlage ihres Verordnungsentwurfs jetzt nachgekommen.

Zu dem Reformvorhaben, zu dem die EU-Kommission im Februar 2001 ein Weißbuch und im Mai 2003 einen Vorentwurf veröffentlicht hatte, hat die Bun-

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 16. Dezember 2003 übermittelt.*
*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

desregierung bereits mehrfach konkret Position bezogen. Sie hat insbesondere gemeinsam mit dem Industrieverband und der Gewerkschaft des hauptbetroffenen Industriezweigs, der Chemischen Industrie, Vorschläge für eine realistische und praktikable Ausgestaltung der neuen Regelungen erarbeitet und in die europäische Diskussion eingebracht. Eine Durchsicht des nun vorliegenden Entwurfs zeigt, dass diese Vorschläge – insbesondere diejenigen, die der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dienten – von der EU-Kommission in großem Umfang berücksichtigt worden sind. Soweit dies in Einzelpunkten nicht der Fall ist, was auch für einige wichtige Punkte der mit dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie Energie (IG BCE) abgestimmten Position gilt, die zugunsten des Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitsschutzes wirken, wird sich die Bundesregierung in den bevorstehenden Ratsberatungen für entsprechende Verbesserungen einsetzen. Die Haltung der Bundesregierung ist auf eine konstruktive Unterstützung des Reformvorhabens auf der Basis der abgestimmten Positionen gerichtet.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Befürchtung, dass die mit der REACH-Verordnung verbundenen Kosten die kleinen und mittelständischen Chemieunternehmen besonders hart treffen werden und auch Großunternehmen aus Kostengründen davon Abstand nehmen werden, kleinvolumige Produkte der Spezialchemie zu produzieren und REACH so zu einem Innovationshemmnis werden kann?

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die These, dass in diesem Fall allein das Kostenkriterium (spezifische Kosten Euro/t) als Selektionsmechanismus fungiert, nicht aber die Risikorelevanz eines kleinvolumigen Stoffes?

3. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, dass die Prüfanforderungen der REACH-Verordnung, die die Gefährdung an den stofflichen Eigenschaften und nicht an den möglichen anwendungsbezogenen Umwelt- und Gesundheitsgefahren festmachen, absehbar dazu führen werden, dass zwischen 20 und 40 Prozent der gegenwärtig in der EU verfügbaren Chemikalien vom Markt verschwinden?

Der jetzt vorliegende EU-Kommissionsentwurf enthält gegenüber Vorentwürfen wesentliche Veränderungen, die frühere Befürchtungen über Auswirkungen der genannten Art weitgehend relativieren. Nach einer von der EU-Kommission gleichzeitig mit der Vorlage ihres Entwurfs veröffentlichten Folgenabschätzungsstudie der britischen Unternehmensberatungsgesellschaft RPA belaufen sich die in diesem Zusammenhang relevanten direkten Kosten der Chemischen Industrie nurmehr auf 2,3 Mrd. Euro, die sich auf einen Zeitraum von 11 Jahren verteilen. Gegenüber den Vorentwürfen ist damit eine Reduktion um ca. 80 % erreicht. Die jetzt genannte Zahl von 2,3 Mrd. Euro entspricht größenordnungsmäßig in etwa 0,5 % eines Jahresumsatzes der europäischen Chemieindustrie. Der Vergleich zeigt, dass die Befürchtungen gravierender Einbrüche bei der Bereitstellung von Stoffen durch die Chemische Industrie inzwischen zunehmend weniger plausibel erscheinen.

Inwieweit die von der EU-Kommission vorgelegte Folgenabschätzungsstudie belastbar und bezüglich der Auswirkungen auf die Wertschöpfungskette umfassend genug ist, wird zurzeit innerhalb der Bundesregierung geprüft.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Überlegung, anstelle von Chemikaliensicherheitsreports, die erforderlichen Daten Sicherheitsdatenblättern zu entnehmen?

Nach dem EU-Kommissionsentwurf erfolgt die Datenübermittlung in der Lieferkette nicht mehr wie in Vorentwürfen durch die Chemikaliensicherheitsberichte, sondern in erster Linie durch ein erweitertes Sicherheitsdatenblatt. Die Vorlage von Chemikaliensicherheitsberichten erfolgt nurmehr als Teil der Registrierungsunterlagen des Herstellers oder Importeurs. Die EU-Kommission hat damit Vorschläge aufgegriffen, die die Bundesregierung gemeinsam mit VCI und IG BCE entwickelt hatte. Die Bundesregierung setzt sich allerdings dafür ein, den Chemikaliensicherheitsbericht als Teil der Registrierungsunterlagen bei allen registrierpflichtigen Stoffen und nicht erst ab einer Mengenschwelle von 10 Jahrestonnen Herstellungs-/Importmenge zu verlangen.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung Befürchtungen, dass aus Doppelregelungen bzw. Überschneidungen mit anderen Vorschriften der Gemeinschaft – z. B. dem Bereich des Abfallrechts und desjenigen der Medizinprodukte –, Unsicherheiten, zusätzliche Kosten für die betroffenen Unternehmen und vermeidbare bürokratische Belastungen resultieren werden?

6. Wie wird die Bundesregierung dies auf europäischer Ebene verhindern?

Die EU-Kommission hat sich bei der Erarbeitung ihres Verordnungsentwurfs mit erheblichem Aufwand um Klärung der Abgrenzungsfragen und Kohärenz bemüht. Die Prüfung des Entwurfs in dieser Hinsicht ist noch nicht abgeschlossen. Sollten Änderungen angezeigt sein, wird die Bundesregierung entsprechende Vorschläge in die Ratsberatungen einbringen oder dort von anderen Delegationen eingebrachte, geeignete Vorschläge unterstützen.

7. Wie bewertet die Bundesregierung, insbesondere unter dem Aspekt eines ungehinderten Wettbewerbs, die Sinnhaftigkeit der Regelung des Verordnungsentwurfs, wonach natürliches Gas, Rohöl oder Kohle generell von der Registrierung ausgenommen sind, wogegen in der Natur vorkommende Mineralien und Erze nur dann von der Registrierung ausgenommen werden sollen, wenn sie nicht gefährlich oder nicht chemisch verändert worden sind?

8. Wie bewertet die Bundesregierung die These, dass sich das in den Konzentraten (chemisch-physikalisch oder mechanisch aufbereitete Erze) vorhandene Ausgangsprodukt durch die Aufbereitung chemisch nicht verändert hat und damit eine Ausnahme von der Registrierungspflicht zu rechtfertigen wäre?

9. Trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass die unterschiedliche Behandlung (zusätzliches Einstufungskriterium „gefährlich“ bei Nichteisenmetallen (NE-Metallen), im Gegensatz zu beispielsweise der Kohle, vgl. Frage 7) der genannten Bodenschätze lediglich historische Gründe hat und nicht mit Umwelt- und/oder Gesundheitsschutzargumenten begründet werden kann?

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, Mineralien, Erze und entsprechende Konzentrate daher generell von der Registrierungspflicht auszunehmen, und wie wird sie sich dafür einsetzen?

Nichteisenmetalle haben vielfach inhärent gefährliche Eigenschaften, die zu gravierenden Umwelt- und Gesundheitsproblemen bei ihrer Anwendung führen können. In der Öffentlichkeit vielfach diskutierte Beispiele sind etwa die Giftigkeit von Blei oder Quecksilber, die allergieauslösende Wirkung von Nickel oder die Umweltgefährlichkeit von Cadmium. Entsprechend bezieht sich ein großer Teil der stoffbezogenen Verbote und Beschränkungen der Chemikalien-Verbotsverordnung und der Gefahrstoffverordnungen auf die Verwendung von Metallen.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Vorschlag der EU-Kommission zu sehen, in Anhang III Nr. 8 ihres Verordnungsentwurfs die Ausnahme für Mineralien und Erze von der Registrierungspflicht entsprechend der insgesamt für Naturstoffe vorgesehenen Lösung nicht insgesamt, sondern nur für den Fall vorzusehen, dass sie nicht nach der Richtlinie 67/548/EWG als gefährlich einzustufen sind.

Die Prüfung dieses Ansatzes, insbesondere die Praktikabilität einer Anknüpfung an gefährliche Eigenschaften, deren Kenntnis sich u. U. erst aus einer Registrierung ergeben würde, ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen. Eine Vollausnahme, wie in Nr. 9 des Anhangs III E für Naturgas, Rohöl und Kohle vorgesehen, kommt angesichts der Gesundheits- und Umweltrelevanz von Nichteisenmetallen jedoch nicht in Betracht.

11. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die geplante Registrierungspflicht für Mineralien und Erze keine Verbesserung des Arbeits- und Umweltschutzes in Europa ergeben würde, weil die Konzentrate ausschließlich in den dafür genehmigten Anlagen zur Nichteisenmetallgewinnung unter Einhaltung der scharfen europäischen und deutschen Arbeitsschutz- und Umweltschutzbestimmungen eingesetzt werden?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Sie weist darauf hin, dass die sachgerechte und gezielte Anwendung der allgemeinen Arbeits- und Umweltvorschriften verlässliche Kenntnisse über die Eigenschaften der verwendeten, entstehenden oder zu entsorgenden Stoffe voraussetzt. Ziel der Registrierungspflicht nach dem REACH-System ist es, diese Kenntnisse zu generieren.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die These, dass dies ein Beispiel dafür ist, dass die stoffbezogene Risikobewertung gegenüber der anwendungsbezogenen Risikobewertung unter Berücksichtigung möglicher Expositionsszenarien keine Vorteile, dafür aber deutliche Nachteile hat, und demzufolge das Risiko anwendungsbezogen beurteilt werden sollte?

Die Bundesregierung bewertet diese These als nicht zutreffend. Sie weist darauf hin, dass die chemikalienrechtliche Risikobewertung bereits jetzt auf einer wertenden Betrachtung der inhärenten Stoffeigenschaften einerseits und der sich aus einer Verwendung ergebenden Exposition andererseits beruht. Dieser Ansatz liegt unverändert auch dem REACH-System zugrunde

13. Wie bewertet die Bundesregierung die Überlegung, Zwischenprodukte der NE-Metallindustrie vom Regelungsbereich des REACH-Systems auszunehmen, weil diese Zwischenprodukte in Kreisläufen geführt werden oder Produkte einzelner Stufen der Metallgewinnung sind und nicht an den Endverbraucher gelangen?

14. Wenn die Bundesregierung diese geforderten Ausnahmen positiv beurteilt, teilt sie die Auffassung, dass nach der bisherigen Definition der Zwischenprodukte, solche aus der Metallgewinnung – im Gegensatz zu Stoffen, die synthetisiert werden können – nicht ausgenommen sind, und wenn ja, wie wird sie sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die Definition entsprechend geändert wird?

Auch bei Stoffen, die nur innerhalb der Wirtschaft in Kreislaufführung verwendet werden, besteht ein Interesse an verlässlichen Stoffkenntnissen, um sowohl im Regelbetrieb einschließlich der abschließenden Entsorgung als auch im Falle von ungewollten Freisetzungen den Arbeits-, Nachbarschafts- und Umweltschutz sachgemäß und risikoangemessen gestalten zu können. Kreislaufführung und industrielle Verwendung allein sind daher zu Recht nicht als Ausnahmetatbestände der REACH-Verordnung aufgeführt. Ausnahmen sind u. U. gerechtfertigt und im Entwurf auch grundsätzlich zutreffend in abgestufter Form vorgesehen für Zwischenprodukte, die sich im Laufe ihrer chemischen Weiterverarbeitung in andere Stoffe umwandeln. Auch in diesem Bereich fordert die Bundesregierung allerdings Mindestinformationen über die Stoffeigenschaften, die bisher im EU-Kommissionsentwurf nicht vorgesehen sind.

15. Trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass der Verordnungsentwurf keine spezielle Definition für Metalllegierungen enthält, die im heutigen Chemikalienrecht als Zubereitungen angesehen und nach der Zubereitungsrichtlinie beurteilt werden?

16. Wenn ja, hält die Bundesregierung dies vor dem Hintergrund für sinnvoll, dass beispielsweise Chrom/Nickelstähle, wie sie für Essbestecke verwendet werden, als Gefahrstoffe angesehen würden?

17. Wie beurteilt die Bundesregierung, die Möglichkeit, Legierungen als „besondere“ Zubereitungen zu definieren, und

    a) soweit es von ihren Eigenschaften her angebracht ist, sie als Anwendung innerhalb der Bewertung eines Metalls zu betrachten, bzw.

    b) bei abweichenden Eigenschaften, eine separate Bewertung von Legierungsfamilien zu ermöglichen und

    c) im Technical Guidance Document ein spezielles Kapitel zu integrieren?

Auf der Grundlage des geltenden Rechts ist bei der Erstellung des Regelwerks zum europäischen Altstoffverzeichnisses EINECS einerseits und zur Zubereitungsrichtlinie andererseits eine differenzierte Lösung zur Einordnung von Legierungen als Stoffe oder Zubereitungen entwickelt worden. Es ist nach erster Prüfung nicht ersichtlich, dass die EU-Kommission im Rahmen der REACH-Verordnung eine Änderung dieses Ansatzes beabsichtigt hätte.

Vorschlägen zu einer ausdrücklichen, klarstellenden Regelung steht die Bundesregierung offen gegenüber.

18. Wie bewertet die Bundesregierung die Überlegung, massive Metalle und Legierungen – analog zu den Polymeren – von der Zulassung auszunehmen, wenn diese aufgrund ihrer massiven Form keine Gefahr für Umwelt und Gesundheit darstellen?

Die massive Form eines Stoffes ist aus toxikologischer und ökotoxikologischer Sicht kein geeignetes Kriterium zur Feststellung einer Unbedenklichkeit, da auch von Stoffen mit festen Strukturen – ggf. abhängig von der Partikelgröße – Umwelt- und Gesundheitsgefahren ausgehen und auch aus festen Strukturen z. B. bei der Be- oder Verarbeitung Freisetzungen erfolgen können.

19. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass der Verordnungsentwurf keine klare Regelung der Verantwortung für die Risikobewertung am Ende des Lebenszyklus von Stoffen trifft, und wenn ja, was hat die Bundesregierung unternommen oder will sie unternehmen, um eine klare europäische Regelung durchzusetzen?

Die Bundesregierung hält den Aspekt der Risikobewertung am Ende des Lebenszyklus von Stoffen in der Tat für prüfungsbedürftig. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

20. Welche Auswirkungen würde die REACH-Verordnung nach Auffassung der Bundesregierung haben, wenn sie gegenüber dem aktuellen Entwurf unverändert in Kraft treten würde (Kosten für chemische Industrie, Kosten für nachgeschaltete Anwender, Auswirkung auf die Bruttowertschöpfung, Auswirkung auf Arbeitsplätze)?

Die von der EU-Kommission zusammen mit ihrem Verordnungsentwurf vorgelegte Folgenabschätzungsstudie der Firma RPA, London, beziffert die direkten Kosten für die Chemische Industrie mit 2,3 Mrd. Euro und die Gesamtkosten für Chemische Industrie und nachgeschaltete Anwender mit 2,8 bis 5,2 Mrd. Euro. Die makroökonomischen Auswirkungen des REACH-Systems werden als wahrscheinlich zu vernachlässigen eingeschätzt. Der potenzielle Nutzen für die öffentliche Gesundheit wird mit 50 Mrd. Euro über 30 Jahre angegeben.

Inwieweit die von der EU-Kommission vorgelegte Folgenabschätzungsstudie belastbar und bezüglich der Auswirkungen auf die Wertschöpfungskette umfassend genug ist, wird zurzeit innerhalb der Bundesregierung geprüft.

21. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzungen des EU-Kommissars für Industrie, Erkki Liikanen, im „HANDELSBLATT“ vom 8. Oktober 2003 im Vergleich zu den aktuellen Abschätzungen der EU-Kommission hinsichtlich der mit der REACH-Verordnung verbundenen Kosten?

Erkki Liikanen erklärte bereits in dem genannten Handelsblattbeitrag, dass die finanzielle Belastung der Unternehmen wesentlich geringer ausfallen werde, als dies bis dahin absehbar war. Er nannte dann allerdings Zahlen, die teilweise höher lagen als die wenige Tage später am 16. Oktober 2003 in einer gemeinsamen Presseerklärung der Kommissare Erkki Liikanen und Margot Wallström genannten, die ihrerseits jedoch mit der inzwischen veröffentlichten RPA-Studie übereinstimmen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die im Handelsblatt genannten Zahlen damit überholt sind.

22. Welchen bürokratischen Aufwand bezüglich der Umsetzung des REACH-Systems erwartet die Bundesregierung

    a) für die betroffenen Unternehmen (Chemieindustrie, NE-Metallindustrie, nachgelagerte Anwender etc.) und

    b) für die zuständigen Behörden?

Die durch das REACH-System erstrebten Verbesserungen der Chemikaliensicherheit sind nicht ohne verfahrensmäßigem Aufwand sowohl bei der betroffenen Industrie als auch bei den Behörden zu bekommen. Ziel muss es sein, ein optimales Verhältnis von Aufwand und Ertrag zu erreichen.

Wie schon in der Vorbemerkung der Bundesregierung erwähnt, hat die EU-Kommission den hierauf gerichteten, gemeinsam mit VCI und IG BCE entwickelten Vorschlägen der Bundesregierung sehr weitgehend Rechnung getragen. Im Bereich der betroffenen Unternehmen ist danach der Aufwand insbesondere durch

- die vorgesehenen, einschneidenden Änderungen zur Rolle des Chemikaliensicherheitsberichts einerseits und des Sicherheitsdatenblatts andererseits,
- die Herausnahme von Polymeren aus der Registrierungspflicht,
- den Wegfall von Einschränkungen bei den Ausnahmen für transportierte Zwischenprodukte

wesentlich verringert worden. Die Behörden sind insbesondere im Bereich der Registrierung, die faktisch bei der neuen EU-Chemikalienagentur zentralisiert werden soll, gegenüber den Vorentwürfen wesentlich entlastet worden.

Inwieweit ohne Beeinträchtigung der Schutzziele der Reform weitere Verfahrensvereinfachungen möglich sind, wird derzeit innerhalb der Bundesregierung geprüft. Ein wesentlicher Beitrag hierzu könnte ggf. von Regelungen zur Verhinderung von Mehrfachregistrierungen ausgehen, die sowohl den Gesamtaufwand erheblich verringern als auch dem Tierschutz im Sinne der Vermeidung unnötiger Mehrfachtierversuche zugute kommen könnten. Ferner setzt sich die Bundesregierung weiterhin für eine Regelung in der Verordnung ein, auf deren Grundlage ein System von Verwendungs- und Expositionskategorien entwickelt werden kann.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333